**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України**

 **«Про критичну інфраструктуру та її захист»**

Метою поданого законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є «створення умов для формування та ефективної реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури» (далі - КІ).

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується визначити основні засади державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури; засади правових і господарських відносин, що виникають під час такої діяльності; повноваження державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури; повноваження Уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України.

Крім того, у проекті Закону також передбачається внесення змін до низки законів України з метою формування правової бази для впровадження такого комплексного правового інституту та визначення повноважень секторальних регуляторів у цій сфері.

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік (п. 264), затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX. Разом із тим, вказаний проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. Проте до вказаного Плану на 2021 рік був включений проект Закону України «Про забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури» (п. 8 Плану).

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

***Зауваження і пропозиції загального характеру***

**1.** Законопроект, на нашу думку, потребує суттєвого доопрацювання термінологічного апарату (див. зауваження до ст. 1 проекту), узгодження з іншими законодавчими актами (див. зауваження до ст. ст. 4, 9, 21 законопроекту), уникнення зайвого дублювання (див. зауваження до ст. ст. 1, 17, пп. 3 п. 2 розділу VI законопроекту), конкретизації деяких положень (див. зауваження до ст. ст. 12, 33 законопроекту).

**2.** З огляду на визначення безпеки та стійкості критичної інфраструктури одним із напрямів забезпечення національної безпеки (ч. 1 ст. 4 законопроекту) виникає необхідність внесення відповідних змін до ч. 4 ст. 3 та ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України».

Крім того, на наш погляд, слід внести відповідні зміни до низки законодавчих актів, зокрема, до Кодексу цивільного захисту України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також законів України
«Про Службу безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України», «Про Національний банк України» тощо.

**3.** Прийняття проекту потребуватиме додаткових видатків державного бюджету, зокрема, на фінансування робіт і заходів із забезпечення захисту критичної інфраструктури (ст. 34), створення та функціонування Реєстру об’єктів критичної інфраструктури (ст. 11). Водночас, до проекту, всупереч вимогам ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не додано.

***Зауваження і пропозиції до окремих положень законопроекту***

*До ст. 1*

**1.** У законопроекті пропонується визначити термін «категорія критичності об’єкта критичної інфраструктури» як «ступінь важливості об’єкта критичної інфраструктури, що класифікується залежно від його впливу на виконання життєво важливих функцій та/або надання життєво важливих послуг» (п. 7 ч. 1 ст. 1 проекту), а термін «рівень критичності об’єкта критичної інфраструктури» як «відносна міра важливості об’єкта, яка визначає його вплив на можливість виконання життєво важливих функцій та надання життєво важливих послуг»
(п. 17 ч. 1 ст. 1 проекту). Проте, на нашу думку, запропоновані визначення термінів значною мірою дублюють одне одного, у зв’язку з чим виникає сумнів у необхідності використання у проекті одночасно двох цих термінів.

**2.** У п. 11 ч. 1 цієї статті під «критичною технологічною інформацією» пропонується розуміти дані, що обробляються (приймаються, передаються, зберігаються) у системах управління технологічними процесами об’єктів критичної інфраструктури. Із змісту визначення випливає, що поняття технологічної інформації зводиться до інформації, яка використовується у програмному забезпеченні, яке забезпечує функціонування об’єкта. Однак відповідна інформація існує не лише в електронному вигляді.

**3.** Дефініціям, наведеним у проекті, бракує правової визначеності і чітких критеріїв. Зокрема, «безпека критичної інфраструктури» визначається як *стан захищеності критичної інфраструктури, за якого забезпечується функціональність, безперервність роботи, стійкість об’єктів критичної інфраструктури* (п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту), а «стійкість критичної інфраструктури» – як *стан критичної інфраструктури, за якого забезпечується її спроможність функціонувати у штатному режимі, адаптуватися до умов, що постійно змінюються, протистояти та швидко відновлюватися після впливу загроз
будь-якого виду* (п. 21 ч. 1 ст. 1 проекту).

Зі змісту наведених термінів незрозуміло, яким чином і за якими критеріями можна визначити, що підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, провадять діяльність, пов’язану із *забезпеченням безпеки та стійкості критичної інфраструктури,* щоб віднести їх до суб’єктів державної системи захисту КІ ( п. 9 ч. 1 ст. 14 проекту).

**4.** Оскільки у п. 15 ч. 1 ст. 1 проекту пропонується віднести відомості паспорту безпеки до інформації з обмеженим доступом, аналогічні вимоги, на нашу думку, мали би бути передбачені й щодо «проектних загроз КІ», про які згадується у п. 16 ч. 1 ст. 1 проекту.

**5.** У п. 19 ч. 1 цієї статті проекту Реєстр об’єктів КІ пропонується визначити як перелік *найбільш важливої* для життєдіяльності суспільства та держави *критичної інфраструктури*, відносно якої встановлюються особливі вимоги щодо забезпечення її безпеки та стійкості і проводиться моніторинг їх дотримання. При цьому, далі у проекті не деталізується, що саме слід відносити до «найбільш важливої КІ». В той же час незрозуміло, яким чином зазначений реєстр співвідноситиметься із секторальними переліками об’єктів КІ, про які йдеться в ч. 3 ст. 10 проекту.

*До ст. 4*

Відповідно до ч. 1 даної статі «захист критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України». З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне узгодити вказаний припис із базовим законом у сфері національної безпеки – Законом України «Про національну безпеку України». Проте у законопроекті не передбачено внесення відповідних змін до вказаного законодавчого акту.

*До ст. 9*

В ч. 4 ст. 9 проекту до життєво важливих послуг пропонується віднести «інформаційні та комунікаційні послуги». Поняття «інформаційні послуги» визначено в ст. 23 Закону України «Про інформацію», у той же час незрозуміло, що мається на увазі під «комунікаційними послугами». Зазначимо, що в Законі України «Про телекомунікації» міститься визначення поняття «телекомунікаційні послуги».

*До ст. 11*

У цій статті врегульовано функціонування Реєстру об’єктів КІ (далі – Реєстр). При цьому, відомості, які містяться в Реєстрі, є інформацією з обмеженим доступом. Запропоноване положення фактично дозволяє обмежувати доступ до будь-якої інформації, яка стосується досить широкого переліку підприємств, установ та організацій. У разі його прийняття право громадян на доступ до публічної інформації буде суттєво обмежене. Тому вважаємо за доцільне передбачити можливість обмеження доступу виключно до інформації, яка безпосередньо пов’язана із заходами захисту відповідного об’єкта критичної інфраструктури.

*До ст. 12*

У ч. 5 цієї статті вказано, що «оператор критичної інфраструктури несе відповідальність за достовірність даних, наведених у паспорті безпеки, своєчасність внесення до нього змін». Проте незрозуміло, про яку конкретно відповідальність йде мова, оскільки ні у самому законопроекті, ні у запропонованих змінах до інших актів законодавства приписів про конкретні види такої відповідальності немає.

*До ст. 14*

**1.** Пропонуємо розширити перелік суб’єктів державної системи захисту КІ і доповнити п. 2 ч. 1 цієї статті, де йдеться про «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», словосполученням «інші органи державної влади».

Адже суб’єктами державної системи захисту КІ, відповідальними за банківський та фінансовий сектори критичної інфраструктури, мають бути визначені Національний банк України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. При цьому, Національний банк України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку не належать до центральних органів виконавчої влади.

**2.** Редакції даної статті проекту бракує правової визначеності. Зокрема, до переліку суб’єктів державної системи захисту критичної інфраструктури пропонується віднести «підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, які провадять діяльність, пов’язану із забезпеченням безпеки та стійкості критичної інфраструктури» (п. 9 ч. 1 цієї статті). Проте з огляду на нечітке визначення термінів «безпека критичної інфраструктури» (п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту) та «стійкість критичної інфраструктури» (п. 21 ч. 1 ст. 1 проекту) незрозуміло, за якими критеріями підприємства, установи та організації мають бути віднесені до суб’єктів, які провадять діяльність, пов’язану із забезпеченням безпеки та стійкості КІ.

*До ст. 16*

У вказаній статті йдеться про повноваження Уповноваженого органу у сфері захисту КІ (далі – Уповноважений орган). Однак у законопроекті не визначається правовий статус цього органу, порядок його створення, склад і функціонування, без чого навряд чи можна дати належну оцінку передбаченим уцій статті правам та обов’язкам даного органу.

На наш погляд, доцільно розглянути можливість надання відповідних функцій і повноважень вже існуючим державним органам, що, на нашу думку, дозволить заощадити бюджетні кошти і зменшить бюрократизацію суспільних відносин, пов’язаних із захистом КІ.

*До ст. 17*

Вважаємо недоцільним у п. п. 5 і 6 ч. 1 цієї статті дублювати визначення термінів «сили безпеки» та «сили оборони», які наведені у п. п. 17, 18 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України».

 *До ст. 21*

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 21 проекту Національна гвардія України забезпечує «охорону об’єктів критичної інфраструктури державної власності та на *договірних засадах* об’єктів критичної інфраструктури приватної і комунальної власності, переліки яких визначаються Кабінетом Міністрів України».

На наш погляд, вказаний припис не узгоджується із статусом Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями, яке призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій (ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України»).

Зауважимо, що Національна гвардія України та інші спеціально уповноважені на те органи (з’єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону) здійснюють охорону окремих об’єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством.

Так, на Національну гвардію України покладаються охоронні функції, зокрема, щодо:

1) охорони громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров’я, прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) участі у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров’я громадян;

3) забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участі у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

4) охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об’єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

5) охорони спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

6) охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні;

7) охорони центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України (п. п. 2, 4 – 8 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України»).

Отже, згаданий вище Закон не наділяє Національну гвардію України повноваженнями надавати *на договірних засадах* послуги третім особам з охоронної діяльності. При цьому, у законопроекті не передбачено внесення відповідних змін до цього Закону. Таким чином, припис законопроекту щодо охорони на *договірних засадах* об’єктів КІ приватної і комунальної власності створює колізію із Законом України «Про Національну гвардію України».

*До ст. 25*

Сумнівною виглядає пропозиція про ведення окремого обліку об’єктів критичної «інформаційної» інфраструктури в п. 4 ч. 1 ст. 25 проекту. До того ж незрозуміло, чим Реєстр об’єктів критичної інформаційної інфраструктури, про який йдеться у цьому пункті, відрізнятиметься від переліку об’єктів критичної інформаційної інфраструктури, зазначеного в наступному п. 5 ч. 1 ст. 25.

*До ст. 28*

Відповідно до п. 1 ч. 4 цієї статті «оператори критичної інфраструктури зобов’язані забезпечити захист об’єктів критичної інфраструктури, що належать їм на праві власності або на іншій законній підставі». При цьому, оператори КІ за рішенням Кабінету Міністрів України мають *забезпечити на договірних засадах охорону* об’єктів КІ приватної і комунальної власності за власний рахунок (див. п. 1 ч. 1 ст. 21, п. 2 ч. 1 ст. 22 законопроекту).

На нашу думку, покладання на юридичних осіб (у тому числі приватного права) обов’язку щодо забезпечення охорони КІ за власний рахунок без
будь-якої компенсації з боку держави є сумнівним.

Нормативне закріплення обов’язку приватних суб’єктів КІ на «договірних засадах» укладати договори на охорону з поліцією охорони, а тим більше з Національною гвардією України, перекреслює сам принцип договірних засад надання охоронних послуг. Крім того, Національна гвардія України і Національна поліція входять до складу Міністерства внутрішніх справ України, що дозволяє їм займати монопольне становище на ринку охоронних послуг і фактично діяти як комерційні установи.

До того ж, у даному випадку логічно виникають питання: яким чином має здійснюватися охорона об’єктів КІ у випадку неспроможності операторів КІ оплатити відповідну охорону з боку визначених державою військових формувань та правоохоронних органів, та невже об’єкти КІ у такому разі мають залишатися без належної охорони?

 *До ст. 32*

У цій статті, де регламентується «державно-приватна взаємодія у сфері захисту критичної інфраструктури», на наш погляд, було б доцільним передбачити можливості компенсації державою витрат на виконання операторами КІ приватного права обов’язку щодо забезпечення захисту КІ з боку Національної поліції та Національної гвардії України на договірних засадах.

*До розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту*

***Щодо змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (пп. 1 п. 2 розділу VI законопроекту)***

Запропоновані у проекті зміни до цього Закону не пов’язані із приписами поданого законопроекту.

З іншого боку, вказаними змінами невиправдано розширюються можливості для СБУ використовувати будь-які свої оперативні підрозділи для ведення оперативно-розшукової діяльності, що потребує, насамперед, відповідного аргументованого обґрунтування, оскільки вказана діяльність нерідко спрямована на обмеження певних прав і свобод громадян.

***Щодо змін*** ***до Закону України «Про інформацію» (******пп. 6 п. 2*** ***розділу VI законопроекту)***

Вказаний Закон пропонується доповнити новою ст. 19-1, де у ч. 1 наводиться визначення поняття «критична технологічна інформація», під якою пропонується розуміти «дані, що обробляються (приймаються, передаються, зберігаються) в системах управління технологічними процесами об’єктів критичної інфраструктури».

Таким чином, дублюється визначення цього терміну, наведене в
п. 11 ч. 1 ст. 1 законопроекту. У ч. 2 ст. 1 законопроекту вказано, що інші терміни вживаються в значенні, наведеному у переліку законодавчих актів, до яких включено і Закон України «Про інформацію». Отже, на наш погляд, вказаний термін доцільно визначити в одному законодавчому акті, а в іншому – зробити на нього відповідне посилання.

***Щодо змін до Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (пп. 10 п. 2 розділу VI законопроекту)***

У змінах до вказаного Закону (див. п. 1 ч. 1 ст. 8, п. 25 ч. 2 і п. 7 ч. 3 ст. 15 в редакції законопроекту) йдеться одночасно про важливі державні об’єкти національної економіки, *об’єкти критичної інфраструктури* та об’єкти, що забезпечують життєдіяльність населення. Однак з огляду на визначення терміну *«критична інфраструктура»* (див. п. 10 ч. 1 ст. 1 законопроекту) він вже охоплює поняття «важливі державні об’єкти національної економіки» та «об’єкти, що забезпечують життєдіяльність населення».

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, О. Петриченко, О. Макаренко, Н. Пархоменко